

Vergaderjaar 1997–1998

25 837

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 juni 1998

Inleiding

De regering constateert met tevredenheid dat de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, RPF en SGP met belangstelling kennis hebben genomen van het voorstel van wet tot invoering van een hoofdstuk 9 over intern klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zij hoopt dat door de beantwoording van de gestelde vragen het wetsvoorstel vlot zal kunnen worden afgehandeld.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie spreken waardering uit voor het feit dat is gezocht naar een evenwicht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds. Zij menen evenwel dat deze praktische opstelling in het wetsvoorstel niet terug te vinden is, omdat uitsluitend wordt gesproken over de procedure ten aanzien van de behandeling van schriftelijke klachten, de klaagschriften (afdeling 9.2). De regering meent dat hier nu juist de kern van dit evenwicht aan de orde is. Zij is in de eerste plaats niet overtuigd van de noodzaak van een nadere wettelijke regeling van de procedure inzake de behandeling van mondelinge klachten naast de algemene bepaling van artikel 9:2. Bestuursorganen behouden in het voorstel de ruimte om met weinig procedurele omhaal, maar wel zorgvuldig, mondelinge klachten te kunnen afdoen. De praktijk bij verschillende bestuursorganen is voorts zo uiteenlopend, dat het ook niet goed mogelijk is om een op elk van de voorkomende situaties toegesneden procedure te ontwikkelen, zonder een onaanvaardbaar risico van onnodige formalisering en bureaucratisering te nemen. De regering meent derhalve dat het voorschrift van artikel 9:2 dat het bestuursorgaan ook zorg draagt voor behoorlijke behandeling van mondelinge klachten, volstaat. Aangenomen mag worden dat in het overgrote deel van de gevallen de informele behandeling van mondelinge klachten tot een bevredigende uitkomst leidt. In een enkel geval zal dat niet het geval zijn. Dan kan het voor de burger dienstig zijn, indien hij een schriftelijke reactie op zijn mondelinge klacht krijgt. Daarmee kan de gang naar een externe klachtinstantie worden vergemakkelijkt. Noodzakelijk is

een schriftelijke reactie daarvoor evenwel niet. Om de regeling zo sober mogelijk te houden is er daarom van afgezien voor te schrijven dat een reactie op een mondelinge klacht (al dan niet op daarop gericht verzoek) schriftelijk wordt gegeven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet logischer zou zijn, nu de regering het nut van de registratie en evaluatie van klachten onderschrijft, daarover een bepaling in de wet op te nemen. Ook de fracties van VVD, D66 en SGP stellen vragen van deze strekking. De regering stelt voorop dat haar primaire doelstelling met de indiening van dit wetsvoorstel is geweest het versterken van de positie van de burger tegenover een onbehoorlijk handelend bestuur. De kwaliteit van de overheidsdienstverlening wordt door een behoorlijke klachtbehandeling op zichzelf reeds bevorderd. De regering erkent dat die kwaliteitsverbetering nog meer reliëf zou krijgen indien bestuursorganen klachten registreren en evalueren. Dit aspect van klachtbehandeling heeft de regering in de memorie van toelichting willen onderstrepen. Zij wijst erop dat registratie en evaluatie van bezwaarschriften van even groot belang zijn. Ook daarover is in de Awb evenwel geen regeling opgenomen. De regering stelt zich op het standpunt dat de kwaliteitsverbetering bij het openbaar bestuur op dit punt een zaak is van de onderscheiden bestuursorganen zelf. Dwingende regelgeving past minder goed in haar visie op de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Ook vanuit een oogpunt van terughoudendheid met regelgeving en oplegging van administratieve lasten is er niet voor gekozen bestuursorganen een algemene registratie- en evaluatieplicht op te leggen.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts op welke wijze de regering wil bewerkstelligen dat daadwerkelijk evaluatie en registratie plaatsvinden, teneinde het leereffect te vergroten en structurele problemen te kunnen aanpakken. De regering stelt zich, als gezegd, op het standpunt dat de kwaliteitsverbetering bij het openbaar bestuur op dit punt een zaak is van de onderscheiden bestuursorganen zelf. Zij beperkt zich om die reden tot voorlichting om nut en noodzaak van registratie en evaluatie helder over het voetlicht te krijgen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeentebestuurders en -ambtenaren over het intern klachtrecht, die de VNG in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft georganiseerd. Het nuttig effect van klachtbehandeling met daaraan gekoppeld registratie en evaluatie was bij deze vier bijeenkomsten vast onderwerp. Op specifieke terreinen kan de wens tot wettelijke registratie- en evaluatieverplichting bestaan. De bijzondere wetgever kan in die wens aanleiding zien om registratie en evaluatie bij wet voor te schrijven. Zo vloeit uit de regelingsopdracht van artikel 61, tweede lid, onder c en d, van de Politiewet een plicht tot registratie en evaluatie van klachten over de politie voort.

De leden van de PvdA-fractie informeren of het niet beter zou zijn geweest het Presidium van de Tweede Kamer te raadplegen op gelijke basis als andere instanties om tijdig een oordeel te geven. Dit omdat de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer klachten/verzoeken van burgers over gedragingen van de rijksoverheid ontvangen. De regering merkt op dat, anders dan deze leden veronderstellen, dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de organisatie van de Tweede Kamer, in casu de Commissie voor de Verzoekschriften. Dit wetsvoorstel ziet slechts op de behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen door diezelfde bestuursorganen. In artikel 1:1, tweede lid, onder b, van de Awb zijn de Kamers der Staten-Generaal uitdrukkelijk niet als bestuursorganen aangemerkt. In onderdeel g is

bepaald dat ook commissies uit de Kamers geen bestuursorgaan zijn. Het voorgestelde hoofdstuk 9 beoogt niet hierin verandering te brengen. Dat betekent dat het interne klachtrecht niet zal gelden voor de Tweede Kamer en de Commissie voor de Verzoekschriften. Bij de beantwoording van de vragen over artikel 9:12 wordt nader op de positie van de Commissie ingegaan. Op deze plaats zij nog wel opgemerkt dat de Tweede Kamer respectievelijk de Commissie voor de Verzoekschriften zelf kan bepalen of zij een klacht in behandeling neemt. Er geldt thans geen wettelijk kenbaarheidsvereiste. Een bepaling als het voorgestelde artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman zal evenmin in de toekomst gaan gelden voor de Tweede Kamer. Daarmee is er anders dan bij de onafhankelijke externe klachtvoorzieningen, geen sprake van een samenhang tussen de regeling van intern en extern klachtonderzoek. Mede om die reden is het voorontwerp voor commentaar wel aan een aantal externe klachtinstanties voor commentaar voorgelegd.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom niet in de wet zelf is opgenomen dat bij klachtbehandeling wordt bezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen. Naar het oordeel van de regering blijkt uit het voorstel voldoende duidelijk dat het bestuursorgaan zich een oordeel dient te vormen omtrent de gegrondheid van een klacht. Er bestaat daarom geen behoefte aan een nadere aanduiding van de toetsingsgronden bij klachtbehandeling.

In reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie, merkt de regering op, dat zij zeker niet lichtzinnig denkt over de oplegging van verplichtingen aan bestuursorganen. Dit wetsvoorstel legt echter weinig (nieuwe) verplichtingen op. De eis van verzending van een ontvangstbevestiging en een schriftelijke reactie vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en geldt als zodanig ook reeds thans. Van oplegging van een aantal andere verplichtingen is bewust afgezien. Hierboven is reeds ingegaan op de registratie en evaluatie. Daarnaast kan worden gedacht aan de verplichting om de klager te ondersteunen bij het op schrift stellen van zijn klacht. Van deze verplichting is afgezien juist in verband met de daaruit voortvloeiende administratieve en bestuurlijke lasten.

De VNG is met de regering van mening dat een zorgvuldige en goed georganiseerde, interne klachtbehandeling reeds thans een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. In haar commentaar op het voorontwerp klachtrecht van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is de VNG evenwel van mening dat door wettelijke regeling een nieuwe taak wordt opgelegd. Het voorgestelde hoofdstuk 9 Awb leidt voor gemeenten echter nauwelijks tot extra kosten. Na overleg met de VNG is dan ook besloten dat geen compensatie van kosten in verband met de regeling van het intern klachtrecht wordt gegeven.

Deze leden vragen, evenals de leden van de D66-fractie, voorts welke ruimte bestuursorganen hebben voor het stellen van aanvullende regels. De regering beoogt met dit voorstel te komen tot een uniforme regeling van klachtbehandeling. De meeste artikelen bevatten minimumeisen waaraan behoorlijke klachtbehandeling dient te voldoen. Het bestuursorgaan kan bij het behandelen van een klacht derhalve volstaan met het volgen van de voorschriften van hoofdstuk 9. Wel kunnen interne voorschriften worden gesteld, die de bij het bestuursorgaan werkzame ambtenaren binden, mits daardoor de regels van hoofdstuk 9 niet worden geschonden. Zo is het bij voorbeeld mogelijk te bepalen dat de ambtenaren wordt opgedragen de klager bijstand te verlenen bij het op schrift stellen van zijn klacht of in voorkomend geval een bevestiging te verzenden dat de procedure van afdeling 9.2 wordt gesloten omdat de klager tevreden is met de informele afdoening van de klacht.

Terughoudendheid met het stellen van aanvullende regels is echter geboden om het uniforme karakter van de regeling geen geweld aan te doen. Dit alles laat overigens de vrijheid van bestuursorganen onverlet om zichzelf te binden aan regels omtrent registratie en evaluatie van klachten en klachtbehandeling.

Handhaving van de regels van intern klachtrecht is mede een taak voor de externe klachtvoorziening, die mede beoordeelt of de klacht in eerste aanleg procedureel langs de juiste weg is afgedaan. In dat verband kan ook de vraag aan de orde komen of geen onrechtmatige of anderszins onwenselijke, aanvullende bepalingen zijn gesteld.

Analoge toepassing van de bepalingen van de Awb op taken van politie, OM en andere met opsporingstaken belaste personen, leidt naar het oordeel van de regering niet tot rechtsonzekerheid. In reactie op een vraag van de leden van de fractie van het CDA wijst de regering erop dat de normen omtrent de zorgvuldigheid en de belangenafweging bij de besluitvorming ook nu al – bij voorbeeld door de Nationale ombudsman – worden gehanteerd bij de beoordeling van gedragingen van deze personen.

Op de vraag van deze leden naar de tekst van artikel 9:8, eerste lid, onder e, wordt ingegaan in het artikelsgewijze deel van deze nota.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en SGP vragen hoe de naleving van het voorstel wordt gewaarborgd bij bestuursorganen van gemeenten die nog geen externe klachtinstantie kennen. De regering meent dat dit een tijdelijke situatie betreft. Uitgangspunt van de regering is immers dat alle gemeenten binnen afzienbare termijn een eigen of interlokale klachtvoorziening hebben dan wel zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. Bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur, waarbij de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot mede-overheden wordt geregeld, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken toegezegd over vier jaar te bezien of er nog «witte vlekken» ten aanzien van het extern klachtrecht te ontwaren zijn. Als dat in betekenende mate het geval blijkt te zijn, zo luidt de strekking van de toezegging, zal een verplichting tot invoering van een externe klachtvoorziening worden overwogen. Tot die tijd moet worden aanvaard dat geen externe klachtvoorziening toeziet op de naleving van hoofdstuk 9 Awb bij bepaalde gemeenten. De regering gaat er vanuit dat de bestuursorganen waar het hier om gaat de op hen rustende verplichting tot behoorlijke klachtbehandeling ook nu al serieus nemen. Zij verwacht – in reactie op de vraag van de leden van verschillende fracties – dan ook geen structurele problemen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 en RPF wanneer de regering verwacht een besluit te nemen over de wenselijkheid van een regeling voor het extern klachtrecht, merkt de regering het volgende op. In de notitie «externe klachtvoorziening» (kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1) heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken als zijn mening te kennen gegeven dat de eisen die aan een externe klachtvoorziening moeten worden gesteld, wettelijk behoren te worden geregeld. Het ligt in de rede dat die wettelijke regeling in de Awb zal worden opgenomen. Daarom is de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht gevraagd hierover advies uit te brengen. Op grond van dit advies zal de regering met voorstellen ter zake komen.

De leden van de VVD-fractie lijkt enige aanvullende formalisering van de regeling zinvol. Zij doelen met name op het ontbreken van de eis dat de klager de gronden van zijn klacht aangeeft. De regering beantwoordt deze

vraag in het artikelsgewijze deel van deze nota naar aanleiding van daar behandelde vragen van de fracties van D66 en SGP (artikel 9:4).

De leden van de fractie van de VVD komt het voor dat het niet wenselijk is dat een bestuursorgaan gelijktijdig een bezwaar en een klacht over een eenzelfde gedraging in behandeling moet nemen. Zij vragen of dat niet leidt tot zinloos dubbel werk of – in geval van gecombineerde behandeling – tot onduidelijkheid en verwarring. Ook de leden van de D66-fractie vragen het oordeel van de regering hierover. De regering acht het denkbaar, dat een klager ontevreden is over de manier waarop een besluit is voorbereid, en los daarvan, op inhoudelijke gronden, bezwaar heeft tegen het besluit zelf. In een dergelijk geval is het goed mogelijk, dat de voorbereiding als onbehoorlijk moet worden gekwalificeerd, zonder dat dat oordeel de rechtsgeldigheid van het besluit aantast. Tegelijkertijd kan het besluit om andere, niet in de voorbereiding gelegen redenen, onrechtmatig zijn. In een dergelijk geval moet zowel de klacht over de voorbereiding als het bezwaar tegen het besluit over het voetlicht kunnen worden gebracht bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De regering is van oordeel dat het praktisch kan zijn de klacht en het bezwaar zo mogelijk tegelijkertijd te behandelen. Indien dat niet kan, is gesplitste behandeling geen zinloos dubbel werk. De veelal later plaats vindende klachtbehandeling kan leiden tot gegrondverklaring van de klacht, terwijl het eerder afgehandelde bezwaar ongegrond is gebleken. In reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 herhaalt de regering, dat zij geen moeilijkheden of problemen verwacht bij de toepassing van de samenloop van klacht- en bezwaarprocedures. Zij hecht ook aan handhaving van het voorstel op dit punt. De regering heeft zich evenwel niet doof willen betonen voor de opmerkingen die ook deze leden naar voren hebben gebracht. Om die reden is in de memorie van toelichting aangekondigd de samenloop als uitdrukkelijk aandachtspunt mee te nemen bij de evaluatie op grond van artikel 11:1 Awb.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de commissies voor de verzoekschriften van de beide Kamers der Staten-Generaal niet kunnen worden aangemerkt als externe klachtvoorziening gaat de regering in bij haar reactie op de gelijke vragen van de overige fracties over artikel 9:12.

De leden van de D66-fractie informeren naar de naleving van de chronologische volgorde van de interne en externe klachtprocedures. De regering herhaalt het uitgangspunt dat klachten primair intern behandeld dienen te worden. Externe klachtbehandeling zonder voorafgaand intern klacht-onderzoek is gelet op de tekst van het voorstel niet mogelijk. Het uitsluiten van interne klachtbehandeling voorafgaand aan externe toetsing is onwenselijk en niet goed werkbaar. Het doel van de interne procedure is mede de ontwikkeling van een organisatiecultuur, waarin klachten serieus worden genomen, zorgvuldig worden behandeld en – uiteindelijk het belangrijkste – zo veel mogelijk worden voorkomen. Een dergelijke cultuur komt gemakkelijker tot bloei door invoering van een goede interne klachtbehandeling dan door enkel externe klachtbehandeling. Het effect van invoering van uitsluitend een externe klachtvoorziening kan immers zijn dat klachten door de organisatie als gevolg van het ontbreken van een cultuur waarin klachtbehandeling tot ontwikkeling kan komen, direct worden afgeschoven naar de externe klachtinstantie. Het ligt dan ook in de rede, dat in de regeling waarop de externe klachtbehandeling is gebaseerd, een kenbaarheidsvereiste wordt ingebouwd. De vormgeving van dit kenbaarheidsvereiste in de regeling wordt vrijgelaten. Het ligt echter voor de hand dat, analoog aan de voorgestelde aanpassing van de Wet Nationale ombudsman, in de desbetreffende regeling wordt bepaald dat een klacht door de externe klachtinstantie eerst in behandeling kan worden genomen nadat een klacht is ingediend bij het betrokken

bestuursorgaan. Zoals reeds in een aantal decentrale regelingen is gebeurd, kan voorts worden bepaald dat de externe instantie de ontvangen klacht na overleg met de klager desgewenst ter behandeling aan het bestuursorgaan voorlegt, indien nog niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan.

Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk wat ten aanzien van de handhaving van hoofdstuk 9 wordt verwacht van externe klachtvoorzieningen. De regering ziet het voorgestelde hoofdstuk 9 als onderdeel van het juridisch toetsingskader dat externe klachtinstanties bij hun beoordeling hanteren. Zo goed als gedragingen van bestuursorganen nu al worden getoetst aan – bij voorbeeld – de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo dient hoofdstuk 9 als maatstaf voor de toetsing van de wijze waarop een bestuursorgaan een klacht procedureel heeft behandeld. De regering gaat er vanuit dat een aparte voorlichting op dit punt voor de externe instanties niet noodzakelijk is. Het is aan de bestuursorganen die de externe klachtinstantie hebben ingesteld, om te bezien of op dit punt wijziging van regelgeving nodig is.

In reactie op een vraag van deze leden, merkt de regering op dat op grond van het voorgestelde artikel 9:12, tweede lid, de klager in de kennisgeving van bevindingen en eventuele conclusies altijd moet worden gewezen op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij een externe instantie. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar gelang de uitkomst van de interne klachtbehandeling anders luidt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe in het geval van informele afdoening van de klacht op grond van artikel 9:5, kan worden vastgesteld dat de klager inderdaad tevreden is. Deze vraag wordt beantwoord in het artikelsgewijze deel van deze nota (artikel 9:5).

De leden van de fractie van D66 vragen of door het indienen van een klacht de toepassing van artikel 6:3 kan worden omzeild. Op deze vraag wordt ingegaan in het artikelsgewijze deel van deze nota (artikel 9:8).

De leden van de fracties van D66, RPF en SGP stellen de vraag hoe wordt gegarandeerd dat de interne klachtregeling bij burgers bekend raakt. De regering merkt op dat reeds het enkele feit dat de interne klachtregeling in een algemene regeling (de Awb) wordt opgenomen, bijdraagt aan de bekendheid van en met de klachtregeling. Ook de ervaring met de bekendheid van bezwaarschriftprocedure wijst in die richting.

De regering is voornemens bij de invoering van het voorstel de nodige voorlichting aan burgers te plegen. Deze publiciteit blijft echter beperkt tot het moment van invoering. Daarna is het aan bestuursorganen zelf om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor het eigen functioneren, het intern klachtrecht tot onderdeel van de normale voorlichting te maken. Tot een van de aandachtspunten in de voorlichting moet – de leden van de D66-fractie wijzen daar ook op – worden gerekend de duidelijkheid over de afbakening tussen bezwaarprocedures en klachtprocedures.

De leden van de fractie van de RPF stellen enkele vragen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de klantgerichtheid van de publieke dienstverlening (kamerstukken II 1996/97, 25 258, nrs. 1–2). De regering stelt voorop dat de bewaking (inclusief de evaluatie) van de kwaliteit en klantgerichtheid van de publieke dienstverlening een verantwoordelijkheid is van elk bestuursorgaan zelf. Zij ziet het niet als haar taak om structureel de ontwikkelingen op dit vlak bij alle bestuursorganen te volgen en daarover een oordeel te geven. Wel zet zij zich in om waar dat nodig en mogelijk is verbeteringen te faciliteren. De indiening van dit wetsvoorstel, maar ook de regeling van de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot mede-overheden, zijn daarvan enkele, op het klachtrecht gerichte voorbeelden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 9:1

De leden van de fractie van de PvdA nodigen de regering uit te reageren op de opmerkingen van deze leden over de wenselijkheid het begrip «klacht» te definiëren. Ook de leden van de fracties van CDA, VVD en SGP stellen vragen hierover. Met de leden van de fractie van D66 gaat de regering dat het hier om een belangrijk begrip gaat. De regering meent echter dat er geen behoefte bestaat aan een definitie van het begrip «klacht». In de memorie van toelichting is reeds uiteen gezet hoe de klachtregeling in het stelsel van rechtsbescherming is gepositioneerd. Door de precieze bepaling in de Awb in welke gevallen een bezwaarschrift of een beroepschrift moet worden ingediend, is helder aangegeven langs welke weg een rechtens bindend oordeel over een gedraging van een bestuursorgaan (al dan niet zijnde een publiekrechtelijke rechtshandeling) kan worden uitgelokt.

Voor de burger bestaat er overigens geen praktisch probleem op dit punt, omdat artikel 3:45 Awb bestuursorganen verplicht bij de bekendmaking of mededeling van een besluit aan te geven dat tegen het besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

In artikel 9:1 is omschreven op welke klachten hoofdstuk 9 van toepassing is. Te weten: schriftelijke klachten over een gedraging in een bepaalde aangelegenheid van een bestuursorgaan jegens de klager of een ander. Een meer precieze omschrijving van het klachtbegrip is onnodig en zal mogelijk tot gevolg hebben dat elementen worden ingevoerd, waarvan – ook in geval van een beknopte omschrijving – niet vast staat dat zij voor alle gevallen wenselijk of noodzakelijk zijn. Uit artikel 9:12 kan voorts reeds worden afgeleid dat een klachtprocedure niet leidt tot een rechtens bindend oordeel, maar tot bevindingen en eventuele conclusies van het bestuursorgaan. De regering is derhalve van mening dat een definitie van het begrip «klacht» geen toegevoegde waarde heeft en – integendeel – eerder een beperking van het klachtrecht tot gevolg zal hebben dan een verheldering.

Ingeval het bestuursorgaan twijfelt of een ontvangen klaagschrift wellicht is bedoeld als een bezwaarschrift, ligt het in de rede bij de indiener na te vragen wat deze voor ogen stond. Ingeval de klager wenst op te komen tegen het besluit zelf alsook tegen een met het besluit samenhangende gedraging, kan het bestuursorgaan om praktische redenen beslissen tot gecombineerde behandeling van het bezwaar en de klacht.

De leden van de D66-fractie vragen in verband hiermee of bij de behandeling van een «oneigenlijke» klacht (d.w.z. een klacht in een geval waarin een bezwaarschrift de aangewezen weg zou zijn geweest) rekening wordt gehouden met de termijn voor de indiener om alsnog de juiste rechtsgang te volgen. Indien de inhoud van het besluit zelf het object is van de klacht, dient de klager erop te worden gewezen, dat hij een bezwaarschrift moet indienen. Mocht de bezwaartermijn reeds zijn verstreken, dan zal een eventueel bezwaarschrift in beginsel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Indien de klager zijn klaagschrift handhaaft, dan geldt dat het bestuursorgaan de klacht niet in behandeling hoeft te nemen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). De regering beantwoordt de vraag van deze leden of het bestuursorgaan alsdan automatisch tot een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift overgaat, dan ook negatief. Denkbaar is, dat de klager een gedraging samenhangend met een besluit in een klachtschrift aan de orde stelt. In dat geval is een bezwaarschrift niet de aangewezen weg en is dus geen sprake van wat de leden van de D66-fractie aanduiden als een «oneigenlijke» klacht. Dan zal afdeling 9.2 gevolgd moeten worden. Ook in een dergelijk geval zal voor een

gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift geen aanleiding bestaan.

De leden van de fractie van het CDA werpen voorts de vraag op waarin een «klacht» zich onderscheidt van een «aanvraag». Die vraag laat zich gelet op artikel 1:3, derde lid, eenvoudig beantwoorden omdat een aanvraag is gericht op het nemen van een besluit. Dat geldt in beginsel niet voor een klacht. De leden van deze fractie stellen dat er in concrete situaties onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of er een klacht of een aanvraag (bij voorbeeld om toepassing van bestuursdwang) wordt ingediend. De leden van de fractie van D66 stellen een vraag van gelijke strekking. Als deze onduidelijkheid zich al zal voordoen, is het naar het oordeel van de regering hoogst twijfelachtig of die zich zou laten wegnemen door opneming van een definitie van het klachtbegrip. Met of zonder definitie zullen burger en bestuur door heldere communicatie tot klaarheid moeten komen omtrent elkaars bedoelingen en omtrent de gevolgen die zijn verbonden aan de gemaakte keuze.

De leden van de fractie van de SGP vragen zich af of het wenselijk is de mogelijkheid te bieden om een klacht over een gedraging jegens een ander in te dienen zonder dat de klager de instemming heeft van de belanghebbende. De regering merkt in reactie hierop op, dat het recht om over gedragingen jegens anderen te klagen reeds uit artikel 5 van de Grondwet voortvloeit en niet beperkt kan worden. Een andere vraag is, of voor de behandeling van zulke klachten de procedure van afdeling 9.2 zou moeten gelden. Blijkens artikel 9:4 is dat niet het geval. Wel geldt dat het bestuursorgaan zorg moet dragen voor een behoorlijke behandeling van de desbetreffende klacht. Dat zal veelal met zich brengen dat het bestuursorgaan eerst de indiener van de klacht benadert om te achterhalen of de gelaedeerde wel prijs stelt op behandeling van de klacht. Indien dat laatste niet het geval is, staat daarmee overigens niet vast dat de klacht geen enkel vervolg behoeft te krijgen. Het is niet uitgesloten dat het bestuursorgaan het onderzoek voortzet, zonder rechtstreekse betrokkenheid van de gelaedeerde.

Artikel 9:3

De leden van de fracties van VVD, D66 en SGP vragen waarom de bepaling van artikel 9:3 niet in hoofdstuk 8, meer specifiek in afdeling 8.1.1, is geregeld.

Artikel 9:3 bepaalt dat tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep kan worden ingesteld. Het gaat daarbij om een uitzondering op de hoofdregel van artikel 8:1, die luidt dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de rechtbank. Andere uitzonderingen op deze hoofdregel zijn geregeld in afdeling 8.1.1. In dat licht bezien lijkt het voor de hand te liggen om de uitzondering die in artikel 9:3 is omschreven, onder te brengen bij afdeling 8.1.1.

Toch meent de regering dat de uitzondering van artikel 9:3 beter in afdeling 9.1 past. Hoofdstuk 9 beoogt complementair te zijn aan de regeling van bezwaar en beroep tegen besluiten. Het vormt een min of meer zelfstandig, afgerond geheel. Dat zou worden doorbroken indien de bepaling van artikel 9:3 in een ander hoofdstuk zou worden geregeld.

Artikel 9:3 staat daarin niet geheel op zichzelf. In artikel 6:13 is eveneens een uitzondering op de hoofdregel van artikel 8:1 geregeld. Ook hier was de overweging dat de betreffende bepaling beter thuis hoort in de context van het specifieke hoofdstuk dan in de algemene bepalingen van afdeling 8.1.

Overigens zal – zoals ook in de memorie van toelichting bij artikel 9:3 is aangegeven – een beslissing in het kader van de behandeling van een

klacht meestal geen besluit in de zin van de Awb zijn, namelijk wanneer deze niet is gericht op rechtsgevolg. Wel is het mogelijk dat het bestuursorgaan naar aanleiding van een klachtprocedure een (nieuw) besluit neemt. Daartegen staat dan wel bezwaar en beroep open.

Artikel 9:4

De leden van de D66-fractie willen graag een nadere toelichting bij artikel 9:4. Zij vragen zich af waarom de eis om de gronden van de klacht in het klaagschrift aan te geven, in het wetsvoorstel ontbreekt. De leden van de fracties van VVD en SGP stellen vragen van gelijke strekking. In de WNo is deze eis wel opgenomen; ook in artikel 6:5 van de Awb is bepaald dat de gronden van bezwaar of beroep moeten worden aangegeven.

De regering acht het opnemen van de eis dat de klager de gronden van zijn klacht aangeeft niet noodzakelijk en ook niet wenselijk. Bij het ontwerpen van de regeling van het intern klachtrecht heeft onder meer het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering voorop gestaan. Een omschrijving van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, zal in het algemeen voor het bestuursorgaan over wiens gedraging wordt geklaagd, voldoende zijn. Anders dan bij de meer formele beroepsprocedure – en in mindere mate de bezwaarschriftprocedure – acht de regering het voorts bezwaarlijk de klager te belasten met het formuleren van gronden waarop de klacht berust. Zulks zou te zeer afbreuk doen aan het informele karakter van de regeling. In de praktijk van de Nationale ombudsman en van de bezwaarschriftprocedure wordt overigens in het algemeen soepel omgegaan met de plicht tot onderbouwing van de klacht respectievelijk het bezwaar.

Mocht over de inhoud van de klacht toch onduidelijkheid bestaan, dan kan het bestuursorgaan tijdens de procedure die afdeling 9.2 voor de behandeling van klaagschriften voorschrijft, opheldering vragen. Het horen kan daartoe een geschikt moment bieden. In veel gevallen zal het bestuursorgaan op informelere wijze (bijvoorbeeld door telefonisch contact) een toelichting op het klaagschrift kunnen krijgen.

Artikel 9:5

De leden van de fractie van D66 hebben vragen bij artikel 9:5. Volgens dit artikel vervalt de verplichting tot het verder toepassen van hoofdstuk 9 zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen. Gevraagd wordt naar een reactie op het pleidooi van Gerrits-Janssens om een schriftelijke bevestiging met een gelegenheid tot reactie voor de klager, wettelijk verplicht te stellen. Gerrits-Janssens is van mening dat de mogelijkheden voor het bestuursorgaan om de klachtregeling niet langer te volgen anders veel te ruim zijn. Ook bij deze bepaling heeft het uitgangspunt om tot een sobere regeling te komen, voorop gestaan. De regering gaat ervan uit dat het bestuursorgaan zorgvuldig omgaat met de reactie van de klager op een tegemoetkoming aan zijn klacht. Die zorgvuldigheid vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De klager bepaalt zelf of hij tevreden is en daarmee ook of de klachtprocedure beëindigd kan worden. In de memorie van toelichting heeft de regering reeds aangegeven dat in geval van onzekerheid het bestuursorgaan moet kunnen aantonen dat van tevredenheid sprake was. Eveneens merkte de regering daar op dat het niet gaat om de vraag of de klager naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn, maar om de vraag of de klager feitelijk tevreden was. De tevredenheid van de klager zal volgens de regering informeel kenbaar kunnen worden gemaakt. Bij twijfel kan het bestuursorgaan een schriftelijke bevestiging vragen.

Met de leden van de VVD-fractie, die een gelijke vraag stelden, is de regering overigens van mening dat een schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan van de door de klager betoonde tevredenheid voldoende kan zijn. Het is niet nodig om het bestuursorgaan wettelijk te verplichten om een schriftelijke bevestiging te sturen. Dat zou in veel gevallen overbodig extra werk met zich meebrengen.

De leden van de fractie van de VVD vragen aandacht voor de controle op de wijze waarop gemeentelijke bestuursorganen artikel 9:5 zullen hanteren. Zij denken in het bijzonder aan gemeenten waar klagers zich niet tot een externe klachtinstantie kunnen wenden. Dit vraagstuk ligt in een gemeente met een externe klachtvoorziening niet principieel anders dan in een gemeente zonder externe voorziening. In beide gemeenten moet zeker zijn dat de klager tevreden was. Als gezegd voorziet de regering voor de periode waarin nog niet elke gemeente een externe klachtvoorziening heeft, geen structurele problemen met betrekking tot de handhaving van hoofdstuk 9 in de gemeenten zonder externe voorziening.

Artikel 9:8

De leden van de D66-fractie vragen hoe artikel 9:8 aanhef en onderdelen c en d, moeten worden gelezen in verband met de bedoeling van de regering om de klager niet de dupe te laten zijn van een talmende opstelling van de overheid. Deze leden vinden dat wettekst en toelichting op dit punt niet geheel met elkaar in overeenstemming zijn.

De regering stelt voorop dat bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een harde termijn is gebonden; de wet zegt hierover alleen dat het bezwaar- of beroepschrift niet onredelijk laat mag worden ingediend (artikel 6:12). Een niet-ontvankelijkverklaring van de indiener van het bezwaar- of beroepschrift zal in zo'n geval daarom in veel gevallen achterwege blijven.

Los van het feit dat niet zo gemakkelijk kan worden vastgesteld wanneer een bezwaar- of beroepschrift tegen een fictief besluit te laat is ingediend, blijkt uit de toelichting dat artikel 9:8 aanhef en onderdelen c en d niet de bedoeling heeft om klagers de dupe te laten worden van trage besluitvorming door de overheid. Iemand die een klacht indient wegens het niet (tijdig) nemen van een besluit, zal dan ook in de regel geen oneigenlijk gebruik van de klachtprocedure kunnen worden verweten.

De regering meent dat de wettekst in combinatie met de toelichting dan ook voldoende duidelijkheid biedt.

De leden van de SGP-fractie werpen de vraag op of een samenloop van een klachtprocedure en een bezwaarschriftprocedure zal worden ervaren als een vermenging die onduidelijkheid oproept. Zij zijn het met de regering eens dat voorkomen moet worden dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door diegenen die een bezwaartermijn hebben laten verstrijken.

De regering denkt niet dat er een groot gevaar bestaat voor onduidelijkheid door samenloop van een klacht- en een bezwaarschriftprocedure. Wanneer iemand tegen een bepaalde gedraging zowel een klacht als een bezwaarschrift indient, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om de klacht volgens eenzelfde procedure te behandelen als het bezwaar, maar het is daartoe niet verplicht. Door de inrichting van afdeling 9.2 is gezamenlijke behandeling goed mogelijk. Voor de behandeling van een klacht gelden grotendeels dezelfde eisen als voor de behandeling van een bezwaarschrift.

De leden van de fracties van D66 en SGP vragen ook aandacht voor de verhouding tussen het voorgestelde hoofdstuk 9 en artikel 6:3. Kan door het indienen van een klacht de toepassing van artikel 6:3 worden omzeild, zo vragen zij.

Artikel 6:3 bepaalt dat een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit in beginsel niet vatbaar is voor bezwaar of beroep. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat loutere procedurebeslissingen aan bezwaar of beroep kunnen worden onderworpen. Zulke procedure-beslissingen kunnen uiteraard wel in de procedure over de hoofdzaak door de administratieve rechter worden getoetst.

Artikel 9:1 is ruim geformuleerd: een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Het is mogelijk dat iemand op grond van hoofdstuk 9 een klacht indient over een procedurebeslissing, bijvoorbeeld over een beslissing om een belanghebbende overeenkomstig artikel 4:11 niet vooraf te horen bij de voorbereiding van een beschikking. Dat kan echter niet worden gezien als een omzeilen van artikel 6:3. Het indienen van een klacht tegen een procedure-beslissing is immers niet gericht op het verkrijgen van een rechtens bindende beslissing en verschilt daardoor wezenlijk van de mogelijkheid om bezwaar te maken.

De regering wijst er voorts op, dat de Nationale ombudsman ook thans reeds bevoegd is een oordeel te geven over een procedure-beslissing. In zoverre sluit hoofdstuk 9 dan ook goed aan bij de Wet Nationale ombudsman.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom uit onderdeel e van het eerste lid, niet blijkt dat deze bepaling is beperkt tot samenloop van de klachtprocedure met civiele procedures. Op deze plaats is zo veel mogelijk aangesloten bij de terminologie van de Wet Nationale ombudsman (met name artikel 14, onder g en artikel 16, onder d).

Artikel 9:10

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP merken op dat in dit wetsartikel alleen sprake is van de verplichting van het horen van de klager en van degene op wie de klacht betrekking heeft. Zij vragen waarom niet ook het «wederhoor» is geregeld. De regering meent dat het beginsel dat partijen in een geschil op elkaars stellingen moeten kunnen reageren onomstreden is. Dit beginsel van wederhoor geldt ook in de bezwaarschriftprocedure. Ook daar geldt evenwel dat wederhoor niet is geregeld, doch slechts dat belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid worden gehoord (artikel 7:6). Of de betrokkenen in een klachtprocedure ook daadwerkelijk in elkaars aanwezigheid worden gehoord, zal afhangen van de omstandigheden. Het is wetssystematisch voorts onwenselijk ten aanzien van de procedure van klachtbehandeling te bepalen dat bestuursorgaan en klager in de gelegenheid moeten worden gesteld op elkaars standpunt te reageren. Daarmee zou de onjuiste suggestie worden gewekt dat wederhoor niet vereist zou zijn in de bezwaarschriftprocedure.

Er zijn de regering op dit punt overigens geen problemen bekend uit de praktijk van de bezwaarschriftprocedure.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe erop zal worden toegezien dat bij telefonisch horen de nodige zorgvuldigheid zal worden betracht. Het antwoord op deze vraag ligt in het verlengde van onder meer door deze leden gestelde vragen. Indien de klager van mening is dat de klachtbehandeling onzorgvuldig is geweest, kan hij dit in een procedure bij een externe klachtvoorziening naar voren kan brengen. De externe klachtinstantie heeft immers toe te zien op de wijze waarop de klacht intern procedureel en inhoudelijk is afgedaan. Onderdeel daarvan maakt ook uit de wijze waarop gebruik is gemaakt van het instrument van het telefonisch horen.

Artikel 9:12

De leden van de fracties van de PvdA, VVD D66 en SGP vragen waarom de term «oordeel» niet in de wetstekst voorkomt. De regering ziet geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Door voor te schrijven dat het bestuursorgaan zijn bevindingen van het klacht-onderzoek en eventuele conclusies aan de klager dient toe te zenden, maakt artikel 9:12, eerste lid, voldoende duidelijk wat is beoogd.

De leden van alle fracties hebben vragen over de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat de Koningin en de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (verder: de commissies) niet kunnen worden gezien als externe klachtinstantie als bedoeld in artikel 9:12, tweede lid. De regering hecht eraan de kennelijk gewekte misverstanden weg te nemen. Zij stelt voorop dat zij niet wenst te tornen, zo zij daartoe al bevoegd zou zijn, aan de positie en de werkzaamheden van de beide genoemde commissies. Klachtbehandeling heeft in historisch perspectief gediend als een catalysator van de emancipatie van parlementen tegenover de monarch. De regering past derhalve enige bescheidenheid op dit punt. De commissies zijn voorts van grote, actuele betekenis voor de behandeling van klachten over de administratie. Dat blijkt ook uit de weliswaar niet omvangrijke, doch stabiele stroom klachten die de Kamers jaarlijks ontvangen en afdoen.

De commissies zijn belast met het uitbrengen van verslag over alle door de Kamer of een commissie van de Kamer in haar handen gesteld verzoekschriften (artikel 20, tweede lid, Reglement van Orde Tweede Kamer en artikel 142 Reglement van Orde van de Eerste Kamer). De commissies vinden hun grondslag in de grondwettelijke vrijheid van de Kamers om bij reglement van orde (en de reglementen van de commissies) hun eigen inrichting vast te stellen.

Anders dan «een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen», bedoeld in artikel 9:12, tweede lid, zijn de beide Kamers niet (specifiek) aangewezen om klachten over een bestuursorgaan te behandelen. De commissies zijn wel aangewezen om klachten te onderzoeken, niet echter om er een definitief oordeel over te geven. Het definitieve oordeel is aan de Kamer.

Bij personen of colleges als bedoeld in artikel 9:12, tweede lid, staan de regering voor ogen: de Nationale ombudsman en andere externe klachtvoorzieningen die voldoen aan bepaalde bij wettelijk voorschrift geregelde eisen van onafhankelijkheid. Over deze eisen is aan de Tweede Kamer een notitie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken toegezonden (kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1), die op 4 februari 1998 in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken mede aan de orde is geweest (kamerstukken II 1997/98, 25 650, nr. 3). In het licht van het voorgaande is de regering – daarnaar gevraagd door de leden van de CDA-fractie – van oordeel dat het niet inconsequent is om de in dit artikellid alleen te verwijzen naar externe klachtinstanties als hier bedoeld. Het zou zelfs onjuist zijn om de commissies expliciet toe te voegen in artikel 9:12, tweede lid.

De bevoegdheid van de commissies om klachten in behandeling te nemen komt daardoor evenwel geenszins in het geding. Verzoekschriften kunnen op grond van artikel 5 van de Grondwet worden ingediend, terwijl de kamers zelf krachtens de Grondwet bij reglement van orde bepalen hoe zij klachten wensen te behandelen. Er bestaat dan ook geen beletsel voor bestuursorganen, in het bijzonder de belastingdienst, die thans reeds wijzen op de mogelijkheid om een klacht voor te leggen aan de commissie voor de verzoekschriften, om die praktijk te continueren. Daarnaast zal evenwel krachtens artikel 9:12, tweede lid, van het voorstel te alleen tijde moeten worden gewezen op het klachtrecht bij de persoon die bij wet is

aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen: de Nationale ombudsman. Praktische veranderingen heeft de regering op dit punt niet beoogd, ook niet ten aanzien van de werkzaamheden van de commissies voor de verzoekschriften.

Artikel 9:15

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat het woord «wie» in artikel 9:15, eerste lid, gepreciseerd kan worden door het te vervangen door «dat een persoon of college». Daarmee sluit de formulering beter aan bij die van artikel 7:13, tweede lid, zoals ook de leden van de SGP-fractie suggereren. Bij nota van wijziging wordt deze verbetering aangebracht.

Op de verhouding tussen de voorgestelde regeling en de klachtbehandeling door de commissies voor de verzoekschriften is bij de beantwoording van de vragen van verschillende fracties over artikel 9:12 uitvoerig ingegaan. De regering verwijst de leden van de D66-fractie, die hierover op deze plaats vragen stellen, daarnaar.

Artikel 9:16

De leden van de fractie van D66 en SGP vragen of in dit artikel de woorden «de conclusies» niet moeten worden vervangen door «het oordeel». In haar antwoord op vragen van deze leden over artikel 9:12, die een gelijke strekking hebben, heeft de regering reeds aangegeven dat daartoe geen aanleiding bestaat.

Wijziging WNo

De leden van de fracties van D66 en SGP vragen wat moet worden verstaan onder «indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd». Ook nu al maakt de Nationale ombudsman uitzondering op het uitgangspunt dat in beginsel geen onderzoek wordt ingesteld indien niet is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. Met de gekozen bewoordingen wordt deze toepassingspraktijk met betrekking tot het kenbaarheidsvereiste, gecodificeerd. De uitzonderingsclausule zal bij voorbeeld gebruikt kunnen worden indien wegens ernstig verstoorde verhoudingen tussen verzoeker en bestuursorgaan, van de verzoeker redelijkerwijs niet meer gevergd kan worden, dat deze zijn klacht alsnog kenbaar maakt bij het bestuursorgaan. De Nationale ombudsman heeft daarnaast in het verleden een uitzondering op het kenbaarheidsvereiste geaccepteerd in spoedeisende gevallen of gevallen waarin het ging om klachten over gedragingen van een bestuursorgaan waarvan het de Nationale ombudsman uit eerder onderzoek bekend is dat op het desbetreffende punt sprake is van een structureel knelpunt (zie ook het Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 1994, kamerstukken II 1994/95, 24 125, nrs. 1-2, blz. 113). Ook komt het voor dat een bestuursorgaan de termijn van behandeling van een verzoek of aanvraag laat verstrijken zonder nadere kennisgeving c.q. goede grond. Ook in zo'n geval is het gerechtvaardigd, dat de klager rechtstreeks de Nationale ombudsman benadert.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager